

Políticas de infancia, adolescencia y juventud en el Uruguay. Aportes para reflexionar sobre la situación actual

Ana Sosa Ontaneda* y Mariana Sienra**

Desde hace ya algunos años, tanto la pobreza como las políticas para intentar superarla se encuentran en el tapete de la agenda política, económica y social de los países latinoamericanos.

Por su parte, la literatura social y económica presenta una amplia gama de enfoques relativos a estos temas, pero lo cierto es que durante mucho tiempo quedaron relegadas ciertas dimensiones tales como el género, la niñez, la adolescencia y la juventud.

El estudio de la multidimensionalidad de la pobreza —y la incorporación precisamente de estas nuevas dimensiones— surge a partir de la constatación de que las causas y las situaciones de pobreza afectan de forma diferente a hombres y mujeres, y a los diferentes grupos etarios. Esto genera, al decir de Jeanine Anderson,¹ diversas formas de pobreza. Y, por qué no, diversas formas de vivir y sentir la pobreza.

He aquí la relevancia de los estudios de cohortes más jóvenes con el convencimiento de que, en el mejor de los casos, son los que podrán acortar en el transcurso de sus vidas las distancias de la desigualdad. De esta forma, mediante programas orientados a estos sectores de la población se puede llegar a proponer políticas que atiendan el largo plazo, en contraposición a las políticas dirigidas a lo inmediato.

* Socióloga. Magister en Sociología, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de la República, Uruguay. Investigadora de la Unidad de Investigación en Políticas Sociales, CLAEH.
✉ investpss@clae.org.uy

** Analista en Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de la República, Uruguay. Investigadora de la Unidad de Investigación en Políticas Sociales, CLAEH.
✉ investpss@clae.org.uy

¹ Jeanine Anderson et al.: *Pobreza y políticas sociales en el Perú*, Lima, Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico (CISP), 1994.

Generalmente la sociedad tiende a olvidar, según Julio Saettone,² que estos niños, adolescentes y jóvenes no son diferentes somáticamente a nuestros hijos: sienten, aman, desean, odian y, fundamentalmente, viven (o sobreviven) en una realidad que los priva de oportunidades y que además los amenaza con excluirlos socialmente.

Este artículo presenta una descripción de la situación actual de los programas y políticas sociales en el Uruguay dirigidos a los sectores de la población más jóvenes, buscando generar espacios de reflexión sobre esta temática que permitan identificar las fortalezas desde dónde seguir trabajando y las debilidades que deben corregirse.

CONTEXTO SOCIOECONÓMICO

Para entender la realidad que le toca vivir hoy al Uruguay es relevante hacer una mirada del contexto económico mundial y regional desde 1985 hasta nuestros días.

En este período la economía mundial crece ininterrumpidamente y hay un avance en el proceso de internalización de la economía mundial. Hubo cambios relevantes en la situación económica: se consolidó la Unión Europea, se formaron otros bloques regionales, tales como el Nafta, el Mercosur, entre otros. Asimismo, en este período, tuvieron lugar importantes crisis financieras: México (1995), sudeste asiático (1997-1998) y Rusia (1998), caracterizadas por su escala mundial.

En lo que tiene que ver con la economía regional se destaca, a partir de 1985, el acercamiento comercial entre Argentina y Brasil. Paralelamente el gobierno uruguayo amplió sus acuerdos comerciales con sus países vecinos: el desarrollo de estos acontecimientos llevaría a la formación del Mercosur, proceso que se concreta en 1991 con la firma del Tratado de Asunción. La crisis que sufrieron los países del Mercosur puso un freno a su avance y consolidación. Recién en 2000 mejoró el clima de negociación y se acordó lo que fue definido como el *relanzamiento del Mercosur*.³

América Latina viene padeciendo desde hace varios años importantes cambios en la estructura social que han desestabilizado las vías de integración social y las formas de socialización.

El aumento del número de personas y de hogares por debajo de la línea de pobreza, el incremento del desempleo y el número de trabajadores con problemas en el empleo, la reducción del Estado en áreas clave de la política social, el aumento de la inequidad en la distribución del ingreso, el debilitamiento de la clase media y la pérdida de calidad educativa son algunos de los elementos que han pautado las últimas dos décadas de la región.

En el ámbito nacional, en este período, el país enfrenta un contexto marcadamente recesivo con grandes desequilibrios macroeconómicos. El PBI había caído 15,7% en el trienio 1982-1984, el salario lo había hecho en 28% en el mismo período, el desempleo

² Julio César Saettone: *Minoridad en peligro*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1989.

³ Fernando Antía: «La economía desde el restablecimiento de la democracia, 1985-2000», en AA. VV.: *El Uruguay del siglo XX. La economía*, Montevideo, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República (IE/FCE/UDELAR), 2001.

en Montevideo llegaba al 14% de la población activa de 1984, había alta inflación y un preocupante déficit fiscal.⁴

La economía uruguaya vivió intensos cambios como consecuencia de la política macroeconómica, la reforma del Estado y la apertura externa que respondían a la orientación económica predominante en América Latina. La política macroeconómica estuvo orientada a la baja de la inflación y las medidas tomadas en el ámbito fiscal eran coherentes con esa orientación. Por este motivo la década del noventa comienza con un severo ajuste fiscal y un aumento en la carga tributaria. Esta década estuvo caracterizada por la denominada *reforma del Estado*, entendiéndose por tal reformas estructurales que propician el alejamiento del Estado de la actividad económica con el objetivo de alcanzar la libre competencia y la eficiencia de los mercados. Este pensamiento era la base del denominado *Consenso de Washington*.

Durante el segundo quinquenio de la década del noventa se realizó un nuevo ajuste fiscal y la profundización de las reformas estructurales, en particular en la seguridad social, pasando de un sistema basado en la solidaridad intergeneracional a uno mixto (solidaridad intergeneracional y ahorro provisional individual). El Estado tomó cada vez más distancia de la actividad económica y, en particular, del mercado de trabajo en el cual se privilegió la flexibilización y la desregulación de las relaciones laborales.

Con el advenimiento de la crisis, que se extendió desde 1999 al 2003, se produjo un importante deterioro de las principales variables macroeconómicas: PBI, consumo, inversión, exportaciones, importaciones, empleo, inflación, déficit fiscal y ratio deuda pública/PBI. Consecuentemente, las condiciones de vida de la población se vieron seriamente afectadas, expresado esto en la pronunciada caída de salarios y pasividades reales, el incremento del desempleo y la brusca reducción de los ingresos reales de los hogares. Asimismo, se verificó un empeoramiento en la distribución del ingreso y un aumento de la pobreza y de la indigencia.⁵

El período 1985-2000 evidenció un crecimiento económico más acelerado que el observado en los treinta años anteriores, a pesar de que en último bienio la economía entró en recesión.⁶ Sin embargo, la distribución del ingreso no se modificó en el período que va de 1986 a 1997 y se observó un leve aumento de la concentración a partir de 1998.⁷ La pobreza se redujo significativamente desde la reinstauración democrática hasta 1994, año en el cual esta tendencia se revierte.⁸ Este incremento de la pobreza se aceleró como consecuencia de la profundización de la crisis económica de 2002, creciendo de esta forma la marginación y la exclusión social. El comportamiento de la

⁴ *Ibidem*.

⁵ Documento elaborado por una comisión especial de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración (FCE/UEDELAR): *Diagnóstico de la situación actual del país y lineamientos de salida a la crisis*. Esta comisión funcionó bajo la coordinación del economista César Failache (2003).

⁶ Fernando Antía: «La economía desde el restablecimiento...», o. cit.

⁷ Véase Andrea Vigorito: *Una distribución del ingreso estable. El caso de Uruguay 1986-1997*, Documento de Trabajo 6/99, Montevideo, IE/FCE/UEDELAR, 1999; y Andrea Vigorito: *Actualización de las mediciones sobre la distribución del ingreso*, Montevideo, IE/FCE/UEDELAR, 2001, (mimeo).

⁸ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): *Desarrollo Humano en Uruguay, 2001*, Montevideo, PNUD CEPAL, 2001.

pobreza está notoriamente ligado a los movimientos que se producen en el mercado de trabajo debido a que la principal fuente de ingresos de los hogares son los ingresos salariales. Por este motivo, el bienestar de los hogares está estrechamente ligado al éxito con el que los miembros activos del hogar se insertan en el mercado de trabajo. Así, y en contraposición a esta afirmación, la década de los noventa se caracterizó por el *crecimiento sin empleo* aumentando la cantidad de trabajadores que presentan problemas en el mercado de trabajo (precarios, informales y subempleados), agravándose esta situación durante la crisis.

Como es obvio, la situación que enfrentan los hogares afecta directamente a los niños que habitan en ellos.⁹ Cada vez son más los hogares que no cuentan con los recursos necesarios (ingresos, activos, etcétera) para satisfacer sus necesidades básicas. Las cifras en el Uruguay revelan que, en el año 2004, más de 50% de los niños menores de cinco años vivían por debajo de la línea de pobreza, dramática situación que no es producto de la última crisis económica —aunque sin duda esta la agudizó—, sino que se está frente a un problema estructural. Sobre esta situación ya hacía referencia Juan Pablo Terra¹⁰ quien en su pionero estudio sobre los niños pobres en Uruguay expresaba que cerca de 41% de los uruguayos nacía y se criaba en condiciones de pobreza.

Esta situación, que afecta especialmente a los sectores más jóvenes de la población, cuestiona el modelo de integración social y la matriz de bienestar que la sociedad uruguaya supo mantener durante décadas. Por tanto, los problemas que afronta la economía uruguaya y las nefastas consecuencias que estos han tenido en el bienestar de la población, dan cuenta de la importancia de enfrentar de manera urgente aquellas dificultades que la crisis puso en notoria evidencia.

En este sentido, es relevante el análisis de las políticas sociales, entendiendo por tales las disposiciones y acciones de los poderes públicos y de los grupos sociales que buscan proteger el bienestar social.¹¹ El Estado a través del gasto público social, entendido como el gasto público en educación, salud, alimentación, seguridad social y vivienda, puede jugar un papel fundamental en la reversión de desigualdades y en la reducción de la pobreza. Por su parte, las ONG, también, tienen un rol a cumplir en la discusión y aplicación de las políticas sociales.

Hay estudios que demuestran que la inversión en la infancia es fundamental para romper el círculo vicioso de la pobreza: esta inversión tiene efectos significativos sobre el desarrollo económico y social de un país. La evidencia empírica y los análisis teóricos han demostrado que una población educada no solamente contribuye al desarrollo económico sino que es un requisito del éste.¹²

Por los motivos expuestos anteriormente es relevante estudiar las políticas públicas sociales mediante el análisis de la evolución, estructura y distribución del gasto

⁹ Siguiendo el criterio de UNICEF, se considera niños a aquellos que se encuentran en el tramo de edad de 0-12 años. Fuente: UNICEF, *Observatorio de los derechos de los niños y adolescentes*, Montevideo, 2004.

¹⁰ Juan Pablo Terra: *Creciendo en condiciones de riesgo. Los niños pobres del Uruguay*, Montevideo, CLAEH-UNICEF, 1989.

¹¹ Verónica Amarante y Rodrigo Arim: «Las políticas sociales de protección a la infancia», en AA.VV.: *Inversión en la infancia en Uruguay. Análisis del gasto público social: tendencias y desafíos*, Montevideo, UNICEF-Universidad de la República, 2005.

público y, en particular, del gasto público social. Una equitativa distribución de dicho gasto favorecería la estabilidad social que tiene valor ético en sí misma, pero también tiene un impacto favorable en el desarrollo económico.

El gasto público social ha sido históricamente alto y tiene una evolución creciente durante gran parte del siglo. Ello se debió entre otras razones al carácter de *Estado de Bienestar* en cuanto a una importante cobertura de la educación básica y bajas tasas de natalidad, que junto con una alta esperanza de vida al nacer conformó una estructura poblacional con tendencias al envejecimiento. A mediados de los años cincuenta el gasto en seguridad social representaba el mayor peso de los gastos que el Estado realizaba con fines sociales. Durante la década del noventa el gasto público social creció siempre por encima del gasto total del gobierno central y el incremento más importante se evidencia en la seguridad social.¹³

El gasto público social debe ser considerado como una inversión dado que mayores capacidades y oportunidades de los individuos van de la mano de capacidades adicionales y crecientes en la fuerza de trabajo. Una fuerza de trabajo más calificada tiene mayor posibilidad de insertarse en el mercado laboral y reducir de esta forma su vulnerabilidad a la pobreza y a la exclusión social.

El cambio de paradigma y la definición, planificación e implementación de políticas públicas dirigidas a los sectores más jóvenes de la población requiere, al decir de Forselledo,¹⁴ de transformaciones en los marcos normativos de los países, así como en sus condiciones socioeconómicas y políticas. Para ello es necesario una reorientación del gasto público: esto tiene que ver con la prioridad política que se adopte en materia de distribución de los recursos públicos. Asimismo es importante resaltar la equidad del gasto público social, que se vincula a la forma en que se financia dicho gasto, a su composición sectorial y a la población atendida por los servicios públicos financiados por el Estado.

POLÍTICAS DE INFANCIA Y JUVENTUD EN EL URUGUAY

Con relación a las políticas sociales dirigidas a la infancia y juventud el Estado uruguayo ha llevado adelante una batería importante, en cuanto al número, de programas destinados a reducir la pobreza y mejorar el bienestar de la población. No obstante, la pobreza ha aumentado, los problemas de empleo no se han solucionado, entre otros indicadores. La pregunta es por qué a pesar de la existencia de numerosos programas y políticas sociales no se han logrado resultados positivos en materia de bienestar social.

¹² CEPAL: *Las necesidades de inversión en la infancia para alcanzar las metas de la Agenda del Plan de Acción Iberoamericano*, Santa Cruz, Bolivia, CEPAL-UNICEF-Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB), 2003.

¹³ Cecilia Zaffaroni, Daniel Alonso y Pablo Mieres: *Encuentros y desencuentros. Familias pobres y políticas sociales en el Uruguay*, Montevideo, CLAEH-Universidad Católica del Uruguay-UNICEF, 1998.

¹⁴ Ariel Gustavo Forselledo: *La planificación de políticas de infancia en América Latina. Hacia un sistema de protección integral y una perspectiva de derechos*, Montevideo, Instituto Interamericano del Niño (IIN), 2002.

Tal cual lo sostiene Forselledo,¹⁵ existe a nivel regional una variedad de políticas públicas destinadas a la infancia, de las cuales se destacan principalmente:

- *políticas públicas básicas*. Estas están caracterizadas por una perspectiva universal. El cumplimiento de estas políticas es un deber del Estado y un derecho de la población. En muchos casos, estas políticas tienen un estatuto constitucional y usualmente refieren a servicios básicos de salud y educación;
- *políticas asistenciales*. Ellas tienen una menor dimensión que las básicas, en cuanto alcanzan a una población más limitada. También son un deber del Estado pero son solamente un derecho de la población en los casos de necesidades específicas, por ejemplo, programas de emergencia para combatir la pobreza, servicios especiales para personas con discapacidades, etcétera. En general, estas políticas no tienen estatus constitucional;
- *políticas de protección especial*. Estas políticas alcanzan en su cobertura a un número aún más pequeño y específico de personas que las políticas asistenciales. Ellas apuntan a resolver situaciones de urgencia que comprometen a niños y adolescentes (por ejemplo, explotación sexual, abandono, abuso de drogas, maltrato infantil, trabajo infantil, violencia política y social, guerras, etcétera); y
- *políticas de garantía*. Estas políticas refieren a niños y adolescentes en conflicto con la ley y apuntan a la administración de justicia en situaciones de delincuencia. Algunas veces esta categoría tiene estatuto constitucional.

A su vez este autor indica que las instituciones públicas que actualmente ejecutan las políticas para la infancia y la adolescencia en la región deben enfrentar diversos problemas estructurales y organizacionales que repercuten sobre la eficacia y eficiencia de su gestión:

Históricamente, la región ha asistido a distintos tipos de accionar «clientelista» y «corporativista» que excluye la participación de otras organizaciones civiles y otros actores sociales que podrían beneficiarlas. Asimismo, dicho corporativismo «cierra» a las propias instancias gubernamentales entre sí, impidiendo la potenciación de los recursos materiales, humanos y financieros y favoreciendo la duplicación, la burocracia y el desgaste. Los planes, programas, proyectos y actividades se ven muchas veces afectados por la «desequilibrada asignación de recursos» entre los diversos niveles administrativos de los Estados (centrales, provinciales, departamentales, municipales, etc.). De igual manera, las políticas para la infancia son afectadas también, por la «desequilibrada distribución de los recursos» que se asignan a los programas de institucionalización, de asistencia y de prevención destinados a los niños y adolescentes.¹⁶

Kaztman y Filgueira¹⁷ señalan, en su completo trabajo sobre la infancia y la familia en el Uruguay, que existen tres grandes políticas genéricas y de amplio alcance que mediante servicios y transferencias atienden a la población infantil y adolescente en Uruguay. Éstas refieren a dos servicios fundamentales de protección e inversión en

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ *Ibidem*, p. 10.

¹⁷ Rubén Kaztman y Fernando Filgueira, *Panorama de la infancia y la familia en Uruguay*, Montevideo, Programa de Investigación sobre Integración, Pobreza y Exclusión (IPES), Universidad Católica del Uruguay, 2001.

capital humano (salud y educación formal) y a un mecanismo de transferencia de ingresos (asignaciones familiares, que también incluyen ciertas prestaciones en salud). Estas tres grandes políticas constituyen los pilares fundamentales del sistema de protección a la infancia y la adolescencia en el país. Estos tienen los mayores niveles de cobertura y consumen la mayor parte del gasto social orientado a esta población. Sumado a estos tres pilares, la otra institución de larga data en el país en materia de políticas de infancia es el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), que desarrolla un rol de contralor e intervención directa en la minoridad en riesgo.

Cuadro 1. Políticas sociales dirigidas a la infancia. Año 2002

Grupo etario	Riesgos sociales	Programas requeridos	Programas disponibles (institución)	Tipo*
0-5 años	<ul style="list-style-type: none"> • Salud y mortalidad • Desarrollo insuficiente, carencias nutricionales 	<ul style="list-style-type: none"> • Salud materno-infantil • Programas de alimentación 	Salud Materno-Infantil (MSP) PNCA-M (INDA)	TE A
		<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo infantil • Educación preescolar 	CAIF (INAME) Educación preescolar obligatoria (ANEP)	TE TE
6-11 años Educación primaria	<ul style="list-style-type: none"> • Educación de baja calidad • Carencias en las habilidades cognitivas 	<ul style="list-style-type: none"> • Calidad de la educación 	Todos los Niños pueden Aprender, TNPA (ANEP) Escuelas de tiempo completo (ANEP)	TE
		<ul style="list-style-type: none"> • Programas de alimentación 	Programa de Alimentación Escolar (ANEP)	A
12-18 años Educación secundaria	<ul style="list-style-type: none"> • Educación de baja calidad • Inactividad • Maternidad adolescente • Jóvenes en situación de calle 	<ul style="list-style-type: none"> • Educación compensatoria • Transferencias sujetas a la asistencia al programa 	MESYFOD (mejora de la calidad en la educación secundaria, ANEP)	TE
		<ul style="list-style-type: none"> • Educación sobre salud reproductiva • Educación técnica 	Maternidad adolescente (MSP) Universidad Técnica (UTU)	TE TE

* TE = Transferencias en especie y A = Alimentación

Fuente: Verónica Amarante y Rodrigo Arim: «Las políticas sociales de protección a la infancia», en AA.VV.: *Inversión en la infancia en Uruguay. Análisis del gasto público social: tendencias y desafíos*, Montevideo, UNICEF-Universidad de la República, 2005.

Verónica Amarante y Rodrigo Arim,¹⁸ en su estudio sobre las políticas de infancia en Uruguay, muestran las principales intervenciones específicas dirigidas a este sector de la población y los riesgos que cada una de ellas intenta cubrir (véase cuadro 1).

Particularmente subrayan que las asignaciones familiares debido a su antigüedad y cobertura suelen considerarse como uno de los pilares de las políticas sociales del país, sin embargo «el impacto de la prestación en sí parece reducido en términos de sus efectos sobre la incidencia de la pobreza y la brecha de pobreza, ya que el monto de la prestación es muy bajo».¹⁹

Con respecto a las políticas de juventud, en particular, como norma general en América Latina, podría decirse que se siguió la pauta de cuatro modelos que pueden haber coexistido en diferentes etapas históricas, superponiéndose y hasta compitiendo unos con otros.²⁰ Estos modelos son:

a) *Educación y tiempo libre con jóvenes integrados*. Las actividades inicialmente dirigidas a los jóvenes, incluían de modo relevante, un fuerte estímulo de las prácticas deportivas, y la promoción de otras, recreativas y culturales, que procuraban ofrecer la posibilidad de «ocupar creativamente el tiempo libre de los jóvenes».

Este modelo de políticas, que se presentaba como válido para toda la juventud, en realidad sólo lo era para aquellos jóvenes integrados (particularmente a la educación formal). Mientras tanto los jóvenes excluidos, a los que no se llegaba con este tipo de políticas de juventud, eran alcanzados con otro tipo de medidas, vinculadas con funciones de control social, dado que se identificaba a la pobreza con delincuencia de manera casi automática.

No obstante, este primer tipo de políticas, basado en la extensión de la educación a mayores sectores juveniles y la oferta de actividades para un uso creativo del tiempo libre, tuvo una fuerte incidencia que se extendió durante décadas y permitió la gradual incorporación social de un amplio conjunto de jóvenes, a través de diferentes procesos de ascenso social.

b) *Control social de sectores juveniles movilizados*. Con el advenimiento de las movilizaciones estudiantiles en los años sesenta se extendieron las acciones vinculadas a funciones de control social de los jóvenes, no sólo llevadas adelante por las instancias tradicionales vinculadas a esta función, sino en otras vinculadas a la promoción juvenil. Por esta vía, se buscó evitar la expansión de la contestación juvenil, lo cual llevó a que estas políticas de juventud se asociaran con un fuerte sesgo hacia el control social.

c) *Enfrentamiento a la pobreza y prevención del delito*. A partir de la denominada «década perdida» y ante la constatación del aumento constante de la pobreza, adquirieron mayor notoriedad los jóvenes provenientes de poblaciones marginales,

¹⁸ Verónica Amarante y Rodrigo Arim, «Las políticas sociales de protección...», o. cit.

¹⁹ *Ibidem*, p. 31.

²⁰ Julio Bango: *Políticas de juventud en América Latina en la antesala del año 2000: logros, desafíos y oportunidades*, resumen preliminar del informe final del proyecto de investigación y desarrollo «Políticas de juventud en América Latina: evaluación y reformulación», presentado en el Segundo Encuentro Latinoamericano de Expertos en Juventud, Organización Iberoamericana de Juventud - Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Santa Cruz de la Sierra, 1996.

mayoritariamente excluidos de la educación y el empleo. Ante esta contingencia, se generó el convencimiento de la necesidad de desarrollar acciones de lucha contra la pobreza y para la prevención del delito, bajo el entendido de que el aumento de la pobreza tenía una innegable vinculación con el fuerte aumento de los hechos delictivos (planes alimenticios, programas contra el analfabetismo, etcétera).

d) *La inserción laboral de los jóvenes excluidos*. En la década del noventa, comenzó a generalizarse la preocupación por la incorporación social de los jóvenes, especialmente de sectores populares, al mercado de trabajo. A partir de esta iniciativa surge por intermedio de financiación del BID, programas como ProJoven, que pretende brindar capacitación, concentrando la preocupación en la inserción laboral de los jóvenes. Según Bango,²¹ estos programas parecen responder a un paradigma diferente a los tradicionalmente conocidos en el terreno de la promoción juvenil, por cuanto no se guían solamente por un simple criterio de justicia social con un sector poblacional afectado por el desempleo o el empleo precario, sino que se impulsan sustentados en la convicción de que los recursos humanos adecuadamente capacitados son un componente esencial de la transformación productiva y el crecimiento económico de los países.

PROGRAMAS SOCIALES PARA LA NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y JUVENTUD EN URUGUAY DE 2005

A partir de un relevamiento de políticas y programas sociales en el Uruguay, realizado por la Unidad de Investigación en Políticas Sociales del CLAEH,²² se pueden observar diferentes estrategias de intervención social en estas dimensiones.

Básicamente las políticas y programas que abarcan esta temática se encuentran bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social (Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, el Instituto Nacional de la Juventud y el Programa Integral de Infancia, Adolescencia y Familia en Riesgo Social) y la Intendencia Municipal de Montevideo (Comisión de Infancia y Comisión de Juventud). También el Ministerio de Salud Pública y el Banco de Previsión Social ejecutan algunos programas orientados a la niñez y adolescencia.

A continuación se detallan los diferentes programas, así como las instituciones que los implementan, sus objetivos y los destinatarios.

²¹ *Ibidem*.

²² Unidad de Investigación en Políticas Sociales del CLAEH: *Relevamiento de programas y políticas sociales del Uruguay*, Montevideo, CLAEH-IIN, 2005.

Cuadro 2. Políticas y programas sociales dirigidos a la infancia. 2005

Programa	Objetivos	Destinatarios
Intendencia Municipal de Montevideo		
Nuestros Niños	Brindar una atención integral a niños desde los 6 meses hasta los 3 años, mediante centros comunitarios de educación inicial	Niños desde 6 meses a 3 años
Clubes de niños	Brindar un espacio como respuesta a la situación de niños y niñas en situación de calle como un segundo nivel de intervención	Niños entre 5 y 12 años, y hasta los 14, si está escolarizado
Centros juveniles	Brindar un espacio educativo de atención integral para adolescentes que buscan comenzar las diferencias del proceso de socialización. Disminuir los porcentajes de adolescentes (12-18 años) que no estudian, trabajan ni buscan empleo y aumentar la retención del sistema educativo	Adolescentes de 12 a 18 años
Programa Calle	Lograr una inserción familiar e integración social del niño en situación de calle	Niños, niñas y adolescentes de 4 años hasta 17 años y 11 meses con actividades en la vía pública
Programa de Centros diurnos para preescolares	Velar por el desarrollo psicológico y físico del niño previniendo situación de desnutrición y procurando acciones coordinadas con la comunidad local	Niños de 3 meses a 4 años, de hogares en situación de vulnerabilidad
Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, INAU/MIDES		
Centros de atención integral diurno para niños con discapacidad	Ofrecer a la familia del niño con discapacidad un lugar de cuidado diurno alternativo a la internación	Niños y adolescentes discapacitados sin medios necesarios para su cuidado
Centros de atención para niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia familiar, maltrato o abuso sexual	Mejorar su calidad de vida, disminuyendo y reparando las consecuencias de la violencia familiar y el maltrato	Niños, niñas y adolescentes hasta 17 años y 11 meses
Refugios nocturnos y diurnos	Proporcionar amparo transitorio ante la carencia permanente o circunstancial de vivienda	Niños y niñas con referente adulto y adolescentes con o sin referentes adultos en situación de calle

Programa	Objetivos	Destinatarios
Centros de Estudios y Derivación	Brindar una atención ambulatoria a niños y familias	
Centros de referencia familiar	Brindar una atención ambulatoria a niños y familias	
Atención integral de tiempo completo en un entorno institucional	Brindar una atención integral a niños, niñas y adolescentes que por algunas circunstancias debieron ser separados de su medio familiar.	Niños, niñas y adolescentes entre 0 y 18 años separados de su medio familiar.
Atención integral en un entorno familiar	Captar hogares de acogida a la familia biológica del niño y evitar así la separación del niño de su entorno familiar, la internación y la institucionalización	Niños, niñas y adolescentes entre 0 y 18 años separados de su medio familiar
Programa de libertad asistida	Se pretende trabajar con el joven que ha cometido alguna acción delictiva mediante programas alternativos a la internación	Jóvenes en conflicto con la ley
Ministerio de Desarrollo Social		
INFAMILIA	Mejorar las condiciones de vida e inserción social de 200.000 niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo social y de su grupo familiar	Las familias más vulnerables
Ministerio de Salud Pública		
Programa Nacional de Niñez y Adolescencia		
Banco de Previsión Social		
Servicio materno infantil	Prestar atención integral, asistencia médica y medicamentos, atención odontológica y atención por discapacidad	Mujeres embarazadas, recién nacidos hasta los 90 días; niños hasta 14 años según tipo de prestación
Certificaciones médicas a beneficiarios	Otorgar la licencia maternal y certifica la patología de embarazo o puerperio	Mujeres embarazadas, dentro del sistema de seguridad social
Subsidio por maternidad	Otorgar una prestación a las mujeres que queden embarazadas, sustituya el sueldo no generado en los periodos pre y posparto	Mujeres embarazadas amarradas por el seguro de desempleo
Asignaciones familiares	Beneficiar a hijos o menores de empleados de la actividad privada	Hijos nacidos o en gestación o menores a cargo de empleados privados, beneficiarios del seguro de desempleo

Cuadro 3. Políticas y programas sociales dirigidos a la juventud. 2005

Programa	Objetivos	Destinatarios
Intendencia Municipal de Montevideo		
Movida Joven	Lograr que los jóvenes ganen los espacios de Montevideo, que se expresen que intercambien desde una actividad artística	Jóvenes de 12 a 29 años
Recitales	Promover la participación de los jóvenes como espectadores en actividades artísticas	Jóvenes de 12 a 29 años
Fiesta Final	Promover la participación de los jóvenes como espectadores en actividades artísticas	Jóvenes de 12 a 29 años
Ómnibus Cultural	Difundir propuestas culturales de primer nivel a los distintos lugares del Uruguay	Jóvenes de 12 a 29 años
Concurso de bandas	Promover las actividades musicales en los jóvenes	Jóvenes de 12 a 29 años
A marcha camión	Difundir propuestas lúdicas y recreativas en los distintos barrios de Montevideo	Jóvenes de 12 a 29 años
Girasoles	Nivelar e igualar el acceso al empleo en los jóvenes desertores del sistema educativo	Jóvenes de 16 a 25 años
Paradores municipales	Capacitar a los jóvenes en distintas competencias	Jóvenes de 18 a 29 años
Carritos	Capacitar a los jóvenes en distintas competencias	Jóvenes de 18 a 29 años
Hotelería	Capacitar a los jóvenes en distintas competencias	Jóvenes de 18 a 29 años
Aula y ómnibus informático	Democratizar el acceso a la comunicación y a la información	Jóvenes de 12 a 29 años
Voluntariado juvenil	Coordinar la red de voluntariado juvenil	Jóvenes de 12 a 29 años
Consumo Cuidado	Prevenir las adicciones	Jóvenes de 12 a 29 años
Concondón	Promover el uso del preservativo en los jóvenes	Jóvenes de 12 a 29 años
Centros juveniles	Lograr un espacio de interacción lúdico y educativo para los jóvenes	Jóvenes de 12 a 29 años
Viviendas para jóvenes estudiantes del interior	Provee de una vivienda a los jóvenes que provienen del interior del país	Jóvenes de 18 a 29 años

Programa	Objetivos	Destinatarios
Tocó venir	Organizar una jornada de integración y recreación	Jóvenes de 18 a 29 años
Centros locales de promoción de derechos	Promover y defender los derechos de niños y adolescentes	Jóvenes de 18 a 29 años
Seminarios y encuentros regionales	Actualización del marco teórico referente a la realidad juvenil	Coordinadores y educadores de estos programas
Instituto Nacional de la Juventud, INJU/MIDES		
Tarjeta Joven	Desarrollar acciones con el objetivo de dotar a los jóvenes uruguayos de mayores oportunidades para el acceso a productos y servicios que mejoren su calidad de vida	Jóvenes de 14 a 29 y discapacitados intelectuales sin límite de edad
Orientación ocupacional	Generar un espacio que le permite reflexionar sobre la formación para el trabajo	Jóvenes de 15 a 22 años, especialmente enfocado a problemas de inserción
Orientación vocacional	Crear un espacio de reflexión personal, donde el joven pueda tomar conciencia de sí mismo, sus intereses, habilidades y valores	Jóvenes de 15 a 20 años
Primera experiencia laboral	Proporcionar a los jóvenes un grado mínimo de experiencia laboral formal, que le permita mejorar las posibilidades de inserción en mundo de trabajo	Jóvenes de 17 a 24 años, con estudios secundarios o universitarios, de escasos recursos
Asesoría en materia de salud	Promover la salud del joven en un sentido integral	Jóvenes de 14 a 21 años
Centro de información a la juventud (SIJ)	Coordinar, desarrollar y realizar el seguimiento de las actividades y servicios realizados para las oficinas de juventud de todo el país	

A partir de esta síntesis de políticas y programas se observa una significativa presencia de la Intendencia Municipal de Montevideo en el área de infancia y juventud. En tal sentido se puede afirmar que el área geográfica del municipio se ha convertido en un espacio de acción fundamental cuando de políticas sociales se trata. El municipio ha tomado posición en estos quince años de gobierno del Frente Amplio como un actor político relevante al oficiar de nexo entre iniciativas grupales de distintas organizaciones y como mediador entre los intereses locales y el poder y los recursos públicos.

Asimismo en relación con la infancia y juventud se observan claros indicios también desde la órbita municipal de Montevideo de llevar adelante programas sociales que asuman la participación de los beneficiarios como herramienta indispensable en el diseño e implementación. Por su parte los programas implementados desde el Ministerio de Desarrollo Social han comenzado a dar señales en este sentido, desplegando un discurso que pretende posicionar a los destinatarios de los programas no como beneficiarios sino como protagonistas. Resta saber ahora en qué medida se logra esto y si efectivamente las estrategias implementadas trascienden el discurso.

La clave participativa que se visualiza en buena parte de los programas dirigidos a la infancia y juventud, demuestra en parte cómo una política puede proponerse generar condiciones en las cuales los niños y jóvenes se realicen en cuanto tales y, al mismo tiempo, incrementen su capacidad de participar como actores sociales en la configuración de la sociedad en la que viven. Sería interesante, pues, saber cuál ha sido el impacto en este sentido y en qué medida ese tan ansiado resultado se ha logrado.

En este sentido, conviene subrayar lo expresado por Touraine,²³ quien sostiene que el principal objetivo de una política, en este caso de infancia y juventud, es incrementar en los beneficiarios la capacidad de comportarse como actores sociales, o sea de modificar su entorno social para realizar proyectos personales. Las políticas dirigidas hacia estos sectores necesariamente deben estar orientadas, ante todo, contra la aceptación pasiva de la marginalidad, la exclusión y la delincuencia. Su objetivo principal ha de ser el fortalecimiento del espíritu de ciudadanía, que comprende a la vez la confianza en las instituciones y la conciencia de poder hacer escuchar su voz en ellas.

Tal cual lo expresa Touraine, el ideal del *Welfare State* y de la seguridad social, que intentaban corregir los defectos del sistema de producción, ya no es suficiente, aunque diste mucho de haber sido enteramente realizado en América Latina. De ahí que sea ahora necesario dirigirse a los propios individuos e intentar al mismo tiempo, mediante una política macroeconómica apropiada, reducir los efectos destructores del desempleo, de la pobreza y de una desigualdad social extremada.

A partir de lo expuesto pueden realizarse algunas sugerencias a los efectos de generar insumos para sucesivas reflexiones en esta temática.

En primer lugar y ante el significativo aporte del municipio de Montevideo en materia de programas dirigidos a la infancia y juventud, se visualiza la importancia de jerarquizar las experiencias en el plano local:

Una política local no es la mera suma de programas expresados en el plan municipal, sino una propuesta estructurada de un conjunto de sentidos, orientaciones y acciones que desde su especificidad no sólo realizan su propósito particular, sino que contribuyen a fortalecer y legitimar nuevas experiencias de vida, validando al sujeto en tanto actor social y destacando su participación como eje fundamental en las estrategias de integración social en la comuna.²⁴

²³ Alain Touraine: «Juventud y democracia en Chile», en *Última Década*, n° 8, Valparaíso, Centro de Investigación y Difusión Poblacional de Achupallas (CIDLA), 1999. Disponible en: <<http://www.cidpa.org/txt/8artic05.pdf>>.

²⁴ Andrea Iglesias: «Políticas de juventud: entre la fragilidad y el desconcierto. Algunas pistas para construir rutas desde lo local», en *Última Década*, n° 14, Valparaíso, Centro de Investigación y Difusión Poblacional de Achupallas (CIDLA), 2001, p. 69. Disponible en: <http://www.cidpa.org/txt/14arti_3.doc>.

En segundo orden, se requiere de una mayor coordinación de las acciones, aunque esto diste de ser suficiente. Este requerimiento no es novedoso, sin embargo ha sido un gran déficit del sistema de políticas públicas en el Uruguay. El hecho de que actualmente el Ministerio de Desarrollo Social haya asumido bajo su órbita diversos programas en esta temática es un buen augurio para la articulación de acciones. En este sentido, el rol del Estado es fundamental, ya que los resultados en el corto, mediano y largo plazo están condicionados a los principios y objetivos estratégicos que éste plantee. La integralidad y complementariedad de los programas debe ser uno de los objetivos estratégicos a la hora de la planificación de los programas sociales.

En tercer lugar, es necesario tomar en cuenta las lecciones aprendidas en esta materia e incorporarlas a la agenda de las políticas públicas, no sin antes conocer el impacto real de las intervenciones realizadas hasta el momento y las que se sucederán de ahora en más. Por tanto, el seguimiento y evaluación de las acciones y la asignación de recursos, plantea un gran desafío para la investigación del país.

En síntesis, lo adecuado sería trazar líneas de acción que intenten revertir la historia de las políticas públicas en el Uruguay caracterizada por reiteradas constataciones de un problema y constantes intentos fundacionales por solucionarlo, generándose entonces una sucesión de ideas, diagnósticos y políticas, y no una real acumulación que enriquezca el escenario de las políticas sociales. Los tiempos que corren exigen una reflexión y un replanteo de la orientación de las acciones, lo cual no solamente significa un cambio cuantitativo en el gasto sino también cualitativo. El cambio ha sido anunciado, ahora resta ver los resultados.

Resumen

Si bien puede afirmarse que el Estado uruguayo históricamente ha realizado importantes esfuerzos en favor del bienestar de la infancia y la juventud, los tiempos que corren exigen un replanteo de dichas acciones. El artículo presenta una descripción de la situación actual de los programas y políticas sociales en el Uruguay dirigidos a los sectores de la población más jóvenes, buscando generar espacios de reflexión sobre esta temática que permitan identificar las fortalezas desde donde seguir trabajando y las debilidades que deben corregirse.

Palabras clave: políticas sociales, Uruguay, infancia, adolescencia, juventud, programas sociales.

Abstract

It is clear that the Uruguayan government in its history has been doing important efforts in favour of the welfare of childhood and youth, but the difficult situations that the country is undergoing makes important to review those actions. This article describes the present situation of the programmes and social politics in Uruguay that are focus on the youngest sectors of the population. The aim of this article is to generate a reflection field about this topic that allows us to identify the strengths from which continue to work on and the weakness that have to be corrected.

Keywords: social politics, Uruguay, childhood, adolescence, youth, social programs.

Copyright of Cuadernos del CLAEH is the property of Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) and its content may not be copied or emailed to multiple sites or posted to a listserv without the copyright holder's express written permission. However, users may print, download, or email articles for individual use.